

Aus der Beratungspraxis

Die Frist ist abgelaufen – Anmerkungen zur Richtlinie »Aufnahmebedingungen«

Prof. Dr. Holger Hoffmann, Bielefeld

Am 6. Februar 2005 lief die Umsetzungsfrist ab für die EU-Richtlinie vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. L 31/18 vom 6. Februar 2003, 8 S., M6334). Politisch hatten sich die Innen- und Justizminister von 13 der damaligen EU-Staaten (Dänemark und Irland beteiligten sich nicht – Erwägungsgründe Ziff. 20 und 21) auf die Inhalte und den Text bereits im April 2002 geeinigt. Art. 26 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen und die Richtlinie im jeweiligen nationalen Recht bis zum 6. Februar 2005 umzusetzen. Ursprünglich von der EU-Kommission insbesondere konzipiert, um Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge in den südeuropäischen Ländern zu verbessern, gilt die Richtlinie inzwischen auch in den Staaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind.

Ist Deutschland seiner Verpflichtung zur Umsetzung dieser Richtlinie nachgekommen? Wurden bei der Zuwanderungsgesetzgebung die Vorgaben der Richtlinie berücksichtigt? Nun ja... In dieser Zeitschrift hatte ich bereits 2002 die wesentlichen Inhalte der Richtlinie referiert (»EU-Richtlinie zu Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern«, ASYLMAGAZIN 6/2002, S. 5–9). In einer vorläufigen Beurteilung war seinerzeit – im Einklang mit einer Stellungnahme des UNHCR vom 26.4.2002 – herausgestellt worden, dass die Umsetzung der Richtlinie nur wenige harmonisierende Rechtsänderungen in Deutschland erfordern werde, weil die einzelnen Bestimmungen große Spielräume für nationale Ausnahmen und Anpassungen lassen. Ferner war festgestellt worden, dass die meisten Mindeststandards bei den Aufnahmebedingungen in Deutschland bereits geltendes Recht gemäß der Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes und des Asylbewerberleistungsgesetzes waren. Was ist aus dem Rest geworden?

Für die praktische Beratungsarbeit sei zunächst auf Folgendes hingewiesen: Nach Ablauf der Umsetzungsfrist, d. h. seit dem 6. Februar 2005 gelten die Bestimmungen der Richtlinie in jenen Bereichen, in denen sie in das nationale Recht noch nicht umgesetzt wurden, unmittelbar, sofern sie konkret genug für die Anwendung im Einzelfall sind. Das heißt, Asylbewerber und andere Flüchtlinge können sich auf die Einhaltung der Mindestbedingungen berufen. Seit einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 1974 (Yvonne van Duyn ./ Home Office – Vorabentscheidungsverfahren – RS 41/74 vom 4.12.1974, Rn. 12) gilt in ständiger Rechtsprechung, dass europäische Richtlinien nach Ablauf der Umsetzungsfrist auf einen Einzelfall anwendbar sind und unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen dem Mitgliedstaat und den

Einzelnen begründen, sofern die Bestimmung, um die es geht, nach Rechtsnatur, Systematik und Wortlaut dazu geeignet ist. In einem Beschluss vom 29.12.2004 hatte der VGH Hessen sogar darüber hinausgehend und bezogen auf die sog. »Freizügigkeitsrichtlinie« nochmals ausdrücklich festgestellt, dass sich aus der Richtlinie bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist der gemeinschaftsrechtliche Stand der Freizügigkeitsrechte entnehmen ließe (VGH Hessen, Beschluss vom 29.12.2004 - 12 CG 3649/04 -). Wenn aber bereits »Vorwirkungen« einer Richtlinie bezogen auf das jeweilige nationale Recht anzunehmen sind, bevor die Frist zur Umsetzung des EU-Rechts in das nationale Recht abgelaufen ist, gilt dies erst recht, wenn die Umsetzungsfrist tatsächlich abgelaufen ist.

I. Wesentliche Bestimmungen der Richtlinie für die Beratungspraxis

Gemäß **Art. 5** unterrichten die Mitgliedstaaten die Asylbewerber innerhalb einer angemessenen Frist von höchstens 15 Tagen nach der Antragstellung zumindest über die vorgesehenen Leistungen und die mit den Aufnahmebedingungen verbundenen Verpflichtungen. Ferner tragen die Mitgliedstaaten Sorge dafür, dass die Asylbewerber Informationen darüber erhalten, welche Organisationen oder Personengruppen spezifischen Rechtsbeistand gewähren und welche Organisationen ihnen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen, einschließlich medizinischer Versorgung, behilflich sein oder sie informieren können (Art. 5 Abs. 1). Die Informationen müssen schriftlich und nach Möglichkeit in einer Sprache erteilt werden, bei der davon ausgegangen werden kann, dass der Asylbewerber sie versteht. Allerdings können sie auch mündlich erteilt werden.

Ein solcher verbindlicher Anspruch auf Information über Leistungsansprüche und Verpflichtungen sowie die Möglichkeit zur Verfahrens- und Rechtsberatung sowie Rechtsbeistand und die Gewährung von Hilfestellung bei medizinischer Versorgung findet sich weder im neugefassten Asylverfahrensgesetz, noch im Asylbewerberleistungsgesetz. Deutschland ist daher insoweit seiner europarechtlichen Verpflichtung nicht nachgekommen. Flüchtlinge – und ihre Berater – können nunmehr die Rechtsposition direkt auf Art. 5 der Richtlinie stützen. Sie können also beispielsweise verlangen, dass die für die Gewährung von Sozialleistungen zuständigen Behörden sie in einer verständlichen schriftlichen Form darüber informieren, welche Leistungsansprüche sie haben, wo sie spezifisch kundigen Rechtsbeistand oder Organisationen der Flüchtlingshilfe finden sowie wer bei der Gewährung medizinischer Versorgung behilflich ist. Bedauerlicherweise fehlt in den Mindestbedingungen eine ausdrückliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine vom Staat unabhängige Verfahrens- und Sozialberatung zu gewährleisten, um sicherzustellen, dass unabhängig von staatlichen Interessen Flüchtlinge über ihre Rechte und Pflichten in einer für sie verständlichen Form informiert werden.

Art. 6 Abs. 1 verpflichtet die jeweils zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, innerhalb von drei Tagen nach Einreichen eines Asylantrages eine Identitätsbescheinigung auszustellen, die den Rechtsstatus als Asylbewerber bestätigt oder bescheinigt, dass sich die betreffende Person im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates aufhalten darf, solange ihr Antrag zur Entscheidung anhängig ist. Etwaige Einschränkungen der Freizügigkeit sind in dieser Bescheinigung zu vermerken. Dieser Verpflichtung kommt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge dadurch nach, dass es eine schriftliche, mit Lichtbild versehene Aufenthaltsgestattung ausstellt (§§ 55 und 63 AsylVfG).

Gemäß **Art. 6 Abs. 5** können die Mitgliedstaaten einem Asylbewerber ein Reisedokument aushändigen, wenn schwerwiegende humanitäre Gründe seine Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern (und zwar noch während des laufenden Asylverfahrens). Dieser Verpflichtung ist Deutschland nachgekommen: Gemäß § 6 Abs. 1 Ziff. 4 Aufenthaltungsverordnung darf ein Reiseausweis für einen Asylbewerber ausgestellt werden, sofern dafür ein dringendes öffentliches Interesse besteht, zwingende Gründe es erfordern oder die Versagung des Reiseausweises für Ausländer eine unbillige Härte bedeuten würde und die Durchführung des Asylverfahrens nicht gefährdet wird. Nicht zu übersehen ist, dass mit diesen Formulierungen der zuständigen Behörde ein weiter Spielraum bei der Umsetzung der unbestimmten Rechtsbegriffe eröffnet wird. Jedoch dürfte mit der Formulierung in § 6 Satz 1 Ziff. 4 den europäischen »Mindeststandards« hinreichend Rechnung getragen worden sein. Auch in der früheren Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz war vorgesehen, dass einem Asylbewerber, der ein dringendes privates Interesse nachweisen konnte, ein Reisedokument ausgestellt werden durfte (§ 15 Abs. 6 DVAuslG). Ob der Unterschied zwischen der früheren Formulierung, »dass ein dringendes privates Interesse« für die Ausstellung vorliegen muss oder – wie im jetzt geltenden Recht – die Versagung eine unbillige Härte bedeuten würde, zu einem Unterschied in der Verwaltungspraxis bei der Ausstellung derartiger Dokumente führen wird, bleibt abzuwarten. In der Vergangenheit war jedenfalls festzustellen, dass von den Bestimmungen außerordentlich restriktiv Gebrauch gemacht wurde, und zwar auch dann, wenn ein humanitäres Bedürfnis nach der Ausstellung eines Reiseausweises offensichtlich war (z. B. bei gravierender Erkrankung oder Tod eines nahen Angehörigen, der sich in einem anderen Staat aufhielt).

Art. 7 regelt die Wohnsitz- und Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern. Gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 1 dürfen sie sich frei bewegen. In keinem Falle darf das zugewiesene Gebiet die unveräußerliche Privatsphäre beeinträchtigen – es muss hinreichenden Spielraum dafür bieten, »dass Gewähr für eine Inanspruchnahme der Vorteile aus dieser Richtlinie« gegeben ist. Asylbewerber haben also grundsätzlich das Recht, sich innerhalb des Mitgliedstaates oder eines vom Mitgliedstaat festgelegten Gebietes frei zu bewegen. Auf Drängen Deutschlands ist jedoch in den Verhandlungen ausdrück-

lich an der sog. Residenzpflicht und der Möglichkeit einer Wohnsitzauflage festgehalten worden. In Art. 7 Abs. 2 heißt es dazu: Die Mitgliedstaaten können – aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder wenn es für eine reibungslose Bearbeitung und wirksame Überwachung des betreffenden Asylantrages erforderlich ist – einen Beschluss über den Wohnsitz des Asylbewerbers fassen. Gemäß Art. 7 Abs. 3 können die Mitgliedstaaten dann, wenn es »aus rechtlichen Gründen oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung erforderlich ist«, dem Asylbewerber nach ihrem nationalen Recht einen bestimmten Ort zuweisen. Sie dürfen die Gewährung der materiellen Leistungen an die Bedingung knüpfen, dass der Asylbewerber sich an diesem »ordentlichen Wohnsitz« aufhält.

Von diesen Beschränkungsmöglichkeiten hat die deutsche Gesetzgebung schon vor langer Zeit Gebrauch gemacht: Die Bestimmungen der §§ 56–58 AsylVfG setzen die in Art. 7 der Richtlinie vorgesehenen Beschränkungen um. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass zur Zeit vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein Beschwerdeverfahren anhängig ist, in dem es um die Frage der Vereinbarkeit der Beschränkung des Aufenthaltsbereichs mit der Europäischen Menschenrechtskonvention geht: Ein Asylbewerber hatte sich in begründeter Weise geweigert, an dem ihm zugewiesenen Aufenthaltsort zu bleiben. Daraufhin war zunächst ein Bußgeld, später eine Geldstrafe gegen ihn verhängt worden. Er weigerte sich, diese zu bezahlen. Daraufhin wurde eine Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet und vollstreckt. Rechtsmittel gegen diese Anordnung blieben erfolglos. Die Beschwerde bei dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurde im Januar 2005 eingereicht. Das Verfahrensergebnis bleibt abzuwarten.

Art. 8 verpflichtet die Mitgliedstaaten in Bezug auf Familien geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Einheit der Familie, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhält, so weit wie möglich zu wahren. »Familienangehöriger« im Sinne der Richtlinie sind gem. Art. 2 d) der Ehegatte des Asylbewerbers oder dessen nicht verheirateter Partner, der mit dem Asylbewerber eine dauerhafte Beziehung führt, soweit nach den Rechtsvorschriften oder nach der Praxis des betreffenden Mitgliedstaates nicht verheiratete Partner ausländerrechtlich wie verheiratete Paare behandelt werden, sowie die minderjährigen Kinder eines oben genannten Paares oder des Asylbewerbers, sofern diese ledig und unterhaltsberechtig sind, gleichgültig, ob es sich um eheliche oder außerehelich geborene oder um im Sinne des nationalen Rechts adoptierte Kinder handelt. Die Möglichkeit zusammenzuleben muss allerdings nur dann gewährleistet werden, wenn sich die Mitglieder der Familie des Asylbewerbers im Zusammenhang mit dem Asylantrag in demselben Mitgliedstaat aufhalten und die Familie bereits im Herkunftsland bestanden hat (Art. 2 d)). Gemäß Art. 8 gilt dieser Grundsatz der Familieneinheit nur dann, wenn der Asylbewerber der Herstellung und Wahrung der Familieneinheit zustimmt (Art. 8 Abs. 2).

Für den Familiennachzug im allgemeinen Ausländerrecht erkennt das Aufenthaltsgesetz gem. § 27 Abs. 2 zwar an, dass für die Herstellung und Wahrung einer lebenspartnerschaftlichen Gemeinschaft im Bundesgebiet die allgemeinen Grundsätze des Familiennachzuges und damit auch die Gewährleistung von Familieneinheit anzuwenden sind. Im Asylverfahrensgesetz findet sich aber keine Anerkennung der Lebenspartnerschaft. So wird beispielsweise in § 26 AsylVfG ein Lebenspartner/eine Lebenspartnerin nicht vom Familienasyl oder Familienabschiebungsschutz erfasst. Bei der sog. »länderübergreifenden Verteilung« gem. § 51 AsylVfG ist ebenfalls nur die Haushaltsgemeinschaft von Ehegatten sowie von Eltern und ihren minderjährigen Kindern zu berücksichtigen. Allenfalls über die »salvatorische Klausel«, dass »sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht« auch durch länderübergreifende Verteilung Rechnung zu tragen sei, kann geschlossen werden, dass davon auch die nichteheliche Partnerschaft begünstigt werden soll. Entsprechend der oben vorgetragenen rechtlichen Regel können sich nichteheliche Lebenspartner nun jedoch unmittelbar auf ihre Rechtsposition aus Art. 8 i. V. m. Art. 2 d) der Richtlinie berufen.

Art. 9 legt fest, dass die Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Gesundheit medizinische Untersuchungen von Asylbewerbern anordnen können. An der bisherigen Verfahrenspraxis, in den Aufnahmeeinrichtungen Einganguntersuchungen durchzuführen, um zu klären, ob ansteckende Krankheiten (Tuberkulose, AIDS, Erkrankungen gemäß Bundesseuchengesetz u. Ä.) bestehen, ändert die Richtlinie also nichts. Gemäß einer ergänzenden Erklärung für das Ratsprotokoll wurde seinerzeit ausgeführt, dass Fragen in Bezug auf die medizinische Untersuchung zur Feststellung des Alters von Minderjährigen nicht Gegenstand der Richtlinie über die Aufnahmestandards sei. Vielmehr werde diese Frage behandelt im Zusammenhang mit der Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie über die Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingeigenschaft). Diese Asylverfahrensrichtlinie lag zwar bereits im März 2004 in einem Entwurf dem EU-Ministerrat zur Entscheidung vor. Es fand auch eine politische Einigung auf den Text statt. Seit November 2004 ist jedoch das Paket wieder aufgeschürt worden. Die weitere Entwicklung in diesem Punkt bleibt daher abzuwarten.

Art. 10 wurde bei der Verabschiedung allgemein begrüßt. Er regelt den Zugang zur Grundschulziehung und zur weiterführenden Bildung für Minderjährige. Gem. Art. 10 Abs. 1 gestatten die Mitgliedstaaten minderjährigen Kindern von Asylbewerbern und minderjährigen Asylbewerbern in ähnlicher Weise wie den Staatsangehörigen des Mitgliedstaates den Zugang zum Bildungssystem, solange keine Rückführungsmaßnahmen gegen sie selbst oder ihre Eltern vollstreckt werden. Der Unterricht kann allerdings in Unterbringungszentren erfolgen (in Deutschland also etwa in einer zentralen Aufnahmeeinrichtung, z. B. wie in Niedersachsen in Bramsche und Braunschweig). Ausdrücklich ist in Art. 10 Abs. 2 vorgesehen, dass der Zugang zum

Bildungssystem nicht um mehr als drei Monate verzögert werden darf, nachdem der Minderjährige oder seine Eltern einen Asylantrag gestellt haben. Dieser Zeitraum kann nur dann auf ein Jahr ausgedehnt werden, wenn eine spezifische Ausbildung gewährleistet wird, die den Zugang zum Bildungssystem erleichtern soll. Grundsätzlich dürfen die Mitgliedstaaten vorsehen, dass der Zugang auf das öffentliche Bildungssystem beschränkt bleiben muss. Eine weiterführende Bildung darf nicht mit der alleinigen Begründung verweigert werden, dass die Volljährigkeit erreicht wurde (Art. 10 Abs. 1 Satz 5).

Bekanntermaßen ist in Deutschland Bildungspolitik und damit auch der Schulzugang Ländersache. Bundeseinheitliche Vorgaben existieren daher nicht. Soweit ersichtlich, setzen die Bundesländer ihre Verpflichtung, minderjährigen Kindern von Asylbewerbern oder minderjährigen Asylbewerbern Schulunterricht zu gewähren, im Wesentlichen um. Der Zugang ist unterschiedlich geregelt, teils durch Unterricht in Aufnahmeeinrichtungen, teils in Auffangklassen, teils in Regelschulen. Ein völliger Ausschluss vom Schulbesuch für Kinder von Asylbewerbern oder minderjährige Asylbewerber, der zeitweise praktiziert worden sein soll, ist mit dem europäischen Standard nicht mehr vereinbar. Betroffene können sich unmittelbar für ihren Anspruch auf Schulzugang auf Art. 10 berufen. Es ist zur Umsetzung der Richtlinie nicht erforderlich, die Schulpflicht auf Kinder von Asylbewerbern zu erstrecken.

Art. 11 regelt den Zugang zu Beschäftigung. Der Kommissionsvorschlag sah zunächst vor, dass für Asylbewerber ein Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt bestehen müsse, und zwar bereits sechs Monate nach Asylantragstellung (Art. 13 des Kommissionsvorschlags). Insbesondere der Bundesinnenminister hat sich jedoch einer derartigen Festlegung strikt verweigert. Die »verbesserte« Bestimmung in Art. 11 Abs. 1 beinhaltet keinerlei Harmonisierung oder Festlegung eines europäischen Mindeststandards mehr. Vielmehr ermöglicht sie jeden nationalen Sonderweg. Gefordert ist nur noch, dass die Mitgliedstaaten einen mit der Einreichung des Asylantrages beginnenden Zeitraum festlegen, in dem der Asylbewerber keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hat.

Gemäß § 61 Abs. 1 AsylVfG darf ein Asylbewerber für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben. Nach § 61 Abs. 2 AsylVfG kann im Übrigen einem Asylbewerber, der sich seit einem Jahr gestattet im Bundesgebiet aufhält, abweichend von § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. In der Praxis bedeutet dies, dass die sog. »Prioritätenregel« oder »Vorrangprüfung« beibehalten wurde und es für Asylbewerber außerordentlich schwierig sein wird, Zugang und Zulassung zu Erwerbstätigkeit zu erhalten. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass der »Mindeststandard« in Art. 11

der Richtlinie durch die Vorschrift des § 61 AsylVfG eingehalten wurde. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass es gem. Art. 12 der Richtlinie in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt ist, Asylbewerbern ungeachtet der Möglichkeiten des Zugangs zum Arbeitsmarkt den Zugang zur beruflichen Bildung zu gestatten. Im Zusammenhang mit einem Arbeitsvertrag für die Berufsausbildung gelten jedoch die Beschränkungen bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt gem. Art. 11. In der Praxis wird dies bedeuten, dass es nach wie vor Asylbewerbern unmöglich gemacht wird, während ihres Asylverfahrens eine Berufsausbildung aufzunehmen.

Art. 13 und 14 treffen Bestimmungen über die materiellen Aufnahmebedingungen (Unterbringung, Ernährung und Kleidung, Gesundheit, Lebensunterhalt). Diese Bestimmungen sind insbesondere im Blick auf die »südlichen« Mitgliedstaaten der EU eingeführt worden, möglicherweise haben sie heute besondere Bedeutung für die Maßstäbe der Leistungsgewährung in den »neuen« Mitgliedstaaten. Das deutsche Regelungssystem des Asylbewerberleistungsgesetzes erfüllt jedoch die Kriterien, die insbesondere zu den materiellen Aufnahmebedingungen in Art. 13 genannt werden. In Art. 13 Abs. 5 ist beispielsweise vorgesehen, dass die Leistungen in Form von Sachleistungen, Geldleistungen oder Gutscheinen oder einer Kombination dieser Leistungen gewährt werden können. In Art. 13 Abs. 2 wird lediglich gefordert, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass die gewährten materiellen Aufnahmebedingungen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet. Eine Gleichbehandlung mit Inländern etwa hinsichtlich der Sozialhilfesätze ist nicht vorgesehen.

Art. 14, die umfangreichste Bestimmung der Richtlinie, beschreibt in acht Absätzen die einzelnen Modalitäten, nach denen die materiellen Aufnahmebedingungen zu gewähren sind (z. B. Räumlichkeiten, gemeinsame Unterbringung von Familienangehörigen, Zugang zu Rechtsbeiständen, UNHCR, NGO's). Insgesamt halten die deutschen Regelungen die in der Richtlinie genannten sehr geringen »Mindeststandards« ein. Im Übrigen sind gerade diese Modalitäten so vage formuliert, dass letztlich den Mitgliedstaaten die konkrete Umsetzung der Bestimmungen freigestellt bleibt und jedenfalls kein »gemeinsames europäisches Niveau« definiert wird, das erreicht werden müsste.

Art. 15 verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass Asylbewerber die erforderliche medizinische Versorgung erhalten, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten umfasst (Art. 15 Abs. 1). Ferner gewähren die Mitgliedstaaten Asylbewerbern mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe (Art. 15 Abs. 2). Diese Forderung wird meines Erachtens durch §§ 4 und 6 AsylbLG nur unzureichend umgesetzt. So differenziert Art. 15 der Richtlinie nicht zwischen akuten und chronischen Erkrankungen und setzt keine Schmerzzustände voraus, sondern besagt nur, dass Behandlung erforderlich sein

muss. § 4 Satz 1 AsylbLG ermöglicht jedoch die Behandlung nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen und enthält keine Bestimmungen dazu, wie in Fällen chronischer Erkrankungen zu verfahren ist. Es ist zwar denkbar, die notwendigen medizinischen Leistungen auf der Grundlage von § 6 AsylbLG als »sonstige Leistungen« zu gewähren. § 6 AsylbLG ist aber meines Erachtens zu unbestimmt, um den Anforderungen der Richtlinie zu genügen. Daher können unter Berufung auf Art. 15 jedenfalls Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen (z. B. chronischen Erkrankungen oder psychischen Störungen) die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe nunmehr direkt auf der Grundlage der Richtlinie beanspruchen.

Art. 16 ermöglicht Einschränkungen oder Entzug der im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile. Einschränkungen oder Entzug können erfolgen, wenn ein Asylbewerber untertaucht oder eine Unterbringungseinrichtung ohne Genehmigung verlässt, wenn Doppelanträge gestellt werden, wenn jemand zur Anhörung nicht erscheint oder andere Mitwirkungspflichten verletzt, z. B. nicht rechtzeitig nach der Ankunft einen Asylantrag stellt oder wenn Finanzmittel verschwiegen werden (Erstattungsanforderung zulässig – Art. 16 Abs. 1 b)). Entscheidungen über diese Einschränkungen bei Entzug, Verweigerung der Vorteile oder Verhängung von Sanktionen werden im Einzelfall objektiv und unparteiisch getroffen und begründet. Die Entscheidungen sind aufgrund der besonderen Situation der betroffenen Person und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu treffen. Zugang zu medizinischer Notversorgung ist in jedem Falle zu gewährleisten (Art. 16 Abs. 4).

Einen derart umfassenden Katalog für die Einschränkung und den Entzug von Rechten während des Asylverfahrens kennt das deutsche Recht nicht. Anspruchseinschränkungen werden nur gem. § 1 a AsylbLG vorgesehen. Ferner wird im Hinblick auf den Ansatz von Einkommen und Vermögen die Mitwirkungspflicht des Leistungsberechtigten entsprechend der Regelungen der §§ 60–67 des Ersten Buches des Sozialgesetzbuchs vorgesehen (§ 7 AsylbLG).

Art. 17–20 treffen Bestimmungen bezüglich jener Personen, die besonders bedürftig sind, insbesondere Minderjährige (Art. 18), unbegleitete Minderjährige (Art. 19) und Opfer von Folter und Gewalt (Art. 20). Gemäß dem in Art. 17 festgelegten Allgemeinen Grundsatz berücksichtigen (kein Ermessen!) die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften bezüglich der materiellen Aufnahmebedingungen und der medizinischen Versorgung die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen (Art. 17 Abs. 1 Satz 1). Beispielhaft erwähnt werden Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. Voraussetzung ist, dass zuvor nach einer Einzelfallprüfung die Situation als besonderes hilfebedürftig anerkannt wurde (Art. 17 Abs. 2).

Fraglich ist, was die Festschreibung, die Mitgliedstaaten »berücksichtigen«, konkret beinhaltet. Beispielsweise wurde § 4 AsylbLG bisher so interpretiert, dass nur »unabweisbare« oder »lebensnotwendige« Behandlungen noch gewährt werden oder eine nach § 6 AsylbLG als »sonstige Leistung« zu erbringende medizinische Versorgung mit Hilfsmitteln oder die Behandlung chronischer Erkrankungen durch langwierige Begutachtungsverfahren verschleppt werden (vgl. dazu Georg Classen: Sozialleistung für Migranten und Flüchtlinge – Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Sonderheft 106/107, Februar 2005, S. 91 ff.). Eine solche Auslegung ist mit den aus der Richtlinie abzuleitenden Standards für besonders bedürftige Personen unvereinbar. So kann beispielsweise direkt aus **Art. 18 Abs. 2** hergeleitet und beansprucht werden, dass Rehabilitationsmaßnahmen für Minderjährige angeboten werden müssen, die Opfer irgendeiner Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gewesen sind oder unter bewaffneten Konflikten gelitten haben. Auch geeignete psychologische Betreuung und qualifizierte Beratung ist sicherzustellen. Dies gilt auch dann, wenn derartige Behandlungsmaßnahmen sich über längere Zeit hinziehen und entsprechend kostenaufwändig sind.

Die Betreuung und Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger ist in **Art. 19** sehr detailliert geregelt. So wird beispielsweise in Art. 19 Abs. 4 festgelegt, dass das Betreuungspersonal für unbegleitete Minderjährige im Hinblick auf die Bedürfnisse des Minderjährigen adäquat ausgebildet sein muss. Wechsel des Aufenthaltsortes seien auf ein Mindestmaß zu beschränken (Art. 19 Abs. 2). Die Unterbringung müsse nach der Rangordnung – erwachsene Verwandte – Pflegefamilie – spezielle Einrichtung für Minderjährige – andere für Minderjährige geeignete Unterkünfte vorgenommen werden (Art. 19 Abs. 2 a–d)). Unbegleitete Minderjährige ab 16 Jahren dürfen in Aufnahmezentren für erwachsene Asylbewerber untergebracht werden (Art. 19 Abs. 2 Satz 2) – eine Ermessensregelung, die auf Drängen Deutschlands seinerzeit in die Richtlinie aufgenommen wurde.

Bundesgesetzliche Vorgaben im Asylverfahrensgesetz existieren insoweit nicht. Die Tätigkeit der Jugendämter richtet sich nach den Bestimmungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) und des BGB. Im Übrigen haben die Bundesländer in ihren unterschiedlichen Durchführungsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen und Dienstanweisungen geregelt, wie mit diesem Personenkreis umzugehen ist. All diese untergesetzlichen Vorschriften müssten im Detail darauf überprüft werden, ob sie mit den Vorgaben der Richtlinie vereinbar sind. Ist dies nicht der Fall, kann der Rechtsanspruch auf eine verbesserte Betreuung/Unterbringung etc. unmittelbar auf das europäische Recht der Richtlinie gestützt werden.

Vergleichbares gilt für die Opfer von Folter und Gewalt: **Art. 20** legt fest, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass Personen, die Folter, Vergewaltigung oder

andere schwere Gewalttaten erlitten haben, im Bedarfsfall die Behandlung erhalten, die für Schäden, welche ihnen durch die genannten Handlungen zugeführt wurden, erforderlich ist. Im deutschen Recht wurde bisher in der Regel auf § 6 AsylbLG zurückgegriffen, in dem sonstige Leistungen als »Kann«-Leistungen nach Ermessen gewährt werden. Dazu kann auch eine Maßnahme zur medizinischen Rehabilitation, psychotherapeutische Hilfe o. Ä. zählen, sofern sie im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist. In diesem Punkt geht Art. 20 der Richtlinie deutlich über den bisherigen deutschen Standard insofern hinaus, als festgelegt wird, dass für ein Opfer von Folter und Gewalt die im Bedarfsfall erforderliche Behandlung zu leisten ist. Die Betroffenen können sich daher direkt auf die europäische Rechtslage beziehen. Es besteht deutlicher Nachbesserungsbedarf im Asylbewerberleistungsgesetz.

Art. 21 verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass gegen abschlägige Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuwendungen nach der Richtlinie Rechtsmittel eingelegt werden können. Diese Vorschrift wird in Deutschland eingehalten durch Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten, die sowohl Verwaltungsgerichtsordnung, als auch Sozialgesetzbuch vorsehen.

Die weiteren Bestimmungen der Richtlinie befassen sich mit Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz des Aufnahmesystems in den Mitgliedstaaten sowie mit allgemeinen Schlussbestimmungen zu Berichterstattung und Umsetzung der Richtlinie. Sie brauchen daher hier nicht weiter erörtert zu werden.

II. Schlussfolgerungen

Alles geregelt in Deutschland? Keineswegs. Wie im Einzelnen dargelegt, entspricht zwar die überwiegende Zahl der deutschen Regelungen den Mindeststandards der Aufnahmebedingungen. Dies gilt jedoch nicht für den Bereich des Sozialleistungsrechts. Deutliche Defizite bestehen insbesondere bezüglich medizinischer Versorgung im Allgemeinen, aber auch bei der von besonders bedürftigen Personen. Ein Missstand liegt ferner darin, dass die adäquate Information von Antragstellern über ihre Ansprüche und Möglichkeiten bis heute gesetzlich nicht umgesetzt wurde.

Um so wichtiger ist es, in der praktischen Arbeit gegenüber den Behörden einzufordern, dass die europäischen Mindeststandards eingehalten werden und erforderlichenfalls auch »zu riskieren«, vor diesem rechtlichen Hintergrund Rechtsmittelverfahren zu führen. Dies wird zwar ein langwieriges und nicht immer erfolgreiches Unterfangen sein. Es ist jedoch der einzige Weg für »Rechtsfortbildung«, nachdem der Gesetzgeber sich nicht hat entschließen können, im Rahmen der ihm eingeräumten Frist alle Verpflichtungen zur Umsetzung des europäischen in das deutsche Recht zu erfüllen.